Kennisinstituut Duurzaam Verpakken

Advies Basisdocument Monitoring Verpakkingen

23 juli 2013

Kennisinstituut Duurzaam Verpakken

1 Samenvatting bevindingen en conclusies

1.1 Proces

Na lezing van het Basisdocument Monitoring Verpakkingen en de bijbehorende documenten en na gesprekken met de werkgroepleden en de stakeholders, is het onze conclusie dat de grootste winst ten opzichte van de oude situatie is dat de diverse partijen nu in de werkgroep samenwerken en afspraken hebben gemaakt. Dit kan het resultaat en de betrouwbaarheid van de monitoring alleen maar ten goede komen.

Een andere conclusie uit de gesprekken is dat de stakeholders op diverse momenten hun input hebben kunnen leveren en daar tevreden over zijn, maar dat de stakeholders in hun ogen geen duidelijke terugkoppeling aan het eind van het proces hebben gekregen. We raden de werkgroep aan dit alsnog te doen en zorg te dragen voor een evaluatiemoment met de stakeholders. Daarnaast is het zinvol alle leden van de stakeholdersgroep een procesbeschrijving en planning van de resterende stappen te verstrekken.

1.2 Eenduidigheid van meetbaarheid

1.2.1 Uitgangspunten

Door aan te sluiten bij de uitgangspunten van het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP2)[1] is er consistentie in regelgeving. De enige opmerking daaromtrent gaat over invulling van de definitie 'onafhankelijk'. Bij monitoringsgegevens worden de gegevens aangeleverd door de belanghebbende partij, waardoor ze per definitie niet onafhankelijk zijn. Belangrijk is dat de belanghebbende partij ze verifieerbaar en transparant overlegt en dat de gegevens betrouwbaar zijn. Een derde partij zal de gegevens controleren en een accountantsverklaring afgeven. De Inspectie voor Leefomgeving en Transport is vervolgens de onafhankelijke partij die de gegevens toetst. Door deze uitleg aan de definitie te geven, kan er geen verwarring ontstaan over de term onafhankelijk.

1.2.2 Rollen en verantwoordelijkheden

Onze bevinding is dat de schematische weergave van de rapportages en activiteiten van verschillende betrokken partijen[2] onduidelijkheid oplevert. Dat komt doordat Rijkswaterstaat (RWS) Leefomgeving als losse partij is benoemd, waar alle partijen verantwoording aan af moeten leggen. Ons inziens is het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM) degene aan wie alle partijen verantwoording af moeten leggen en die op haar beurt verantwoording moet afleggen aan de Tweede Kamer. RWS Leefomgeving is de uitvoerende partij van het ministerie en krijgt deze opdracht vanwege haar expertise. Het schema en de procesbeschrijving zouden aangepast moeten worden om dit te verduidelijken.

Volgens het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (het Besluit) is Stichting Afvalfonds Verpakkingen als normadressant eindverantwoordelijk namens de producenten en importeurs.[3] Deze rol moet steviger verankerd zijn in het Besluit. Het is van belang dat de betrokken partijen

---

[1] http://www.lap2.nl/beleidskader.asp?i=34
[2] Figuur 1 in dit document en figuur 5.1 Basisdocument Monitoring Verpakkingen pag.30.
[3] Zoals vastgesteld in de Wijzing van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton d.d. 9 januari 2013.

(afvalbedrijven, Gemeenten, Materiaalorganisaties, Producenten en importeurs van verpakte producten) juiste en volledige gegevens ter beschikking stellen aan Stichting Afvalfonds Verpakkingen, zodat zij haar verantwoordelijkheid kan nemen. Onduidelijk is nu of het Afvalfonds voldoende middelen heeft of krijgt om de juiste en volledige gegevens van partijen te verkrijgen. Ons advies is om hier duidelijke afspraken over te maken en die dan vast te leggen in een wettelijk kader, zoals al is afgesproken in Raamovereenkomst II. [4]

1.2.3 Rapportageverplichtingen

De manier van rapporteren met een vast moment waarop correcties uitgevoerd worden draagt bij aan de betrouwbaarheid. Dit is een verbetering ten opzichte van de oude situatie. Daarnaast beantwoordt het aan de oproep van een van de stakeholders om te leren van de situatie ten tijde van de Commissie Verpakkingen.[5]

1.2.4 In te vullen gegevens

In tabel 9.1 uit het Basisdocument Monitoring Verpakkingen[6] wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen feitelijke metingen en aannames. In de tabellen 10.1[7], 11.1 en 11.2[8] wordt dit onderscheid niet gemaakt. Door de werkgroep is aangegeven dat dit voor de leesbaarheid gedaan is. Ons advies is om dit ook in de tabel terug te laten komen, zodat dit voor eenieder duidelijk is wat een meting als gevolg van een weging is en wat als gevolg van een aanname. In genoemde tabel 9.1 zou voor de volledigheid duidelijk moeten worden dat het om de rapportage per materiaal gaat.

1.2.5 Activiteiten voor de korte termijn

Zowel het meten van de hoeveelheid logistieke hulpmiddelen die op de markt komen als de hoeveelheid verpakkingen die door onderdrempelige bedrijven op de markt worden gezet, worden in de oplegnotitie monitoring verpakkingen van het ministerie van IenM al benoemd als aandachtspunt. In het kader van eenduidigheid wil het Kennisinstituut dat nogmaals benadrukken.

Voor de eenduidigheid van meetbaarheid is het vooral van belang dat er één methode per materiaalstroom voor de logistieke hulpmiddelen is, waarbij dubbeltellingen voorkomen worden. Het is aan de werkgroep Monitoring om te bepalen hoe ze dat doen, het advies is om het zo snel mogelijk te doen.
Ook voor de door Stichting Afvalfonds Verpakkingen op te stellen methodiek voor het in kaart brengen van de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen door onderdrempelige bedrijven raadt het Kennisinstituut aan dit zo snel mogelijk op te stellen en in praktijk te brengen.

1.3 Preventie

De systematiek van individuele verantwoordelijkheid en collectieve verantwoordelijkheid voor preventie lijkt goed te zijn. Aanbeveling is wel om ook hier in het Besluit tot heldere definities te

---

[4] Raamovereenkomst tussen I&M, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 t/m 2022, artikel 13 Monitoring.
[5] Bron: Verslag bijeenkomst stakeholders monitoring verpakkingsmaterialen (d.d. 6-11-2012).
[6] Tabel 2 in dit document.
[7] Tabel 3 in dit document.
[8] Tabel 4 in dit document.

komen en de verschillende rollen goed te verwoorden, zodat duidelijk is waar de verantwoordelijkheden liggen.

1.4 Meetpunt en hoogwaardigheid

1.4.1 Meetpunt

Ons advies is om het meetpunt zoals beschreven toe te passen, omdat het aansluit bij de gangbare praktijk in de Europese Unie. Zoals eerder aangegeven is eenduidigheid over manieren van meten belangrijk. Dit meetpunt maakt dat er een benchmark met andere landen kan worden gemaakt en daarnaast zijn de recycledoelstellingen vastgesteld met dit meetpunt als uitgangspunt. Wanneer er vanuit de Europese Unie andere instructies komen, moet daar uiteraard aan worden voldaan, om dezelfde redenen als hiervoor beschreven.

Vanuit het oogpunt van eenduidigheid onderschrijft het Kennisinstituut de gemaakte afspraken[9] en vindt het een verbetering ten opzichte van de voorgaande situatie, waarbij over het meetpunt discussie was. Om de verliezen in alle ketens in beeld te krijgen en waar mogelijk te reduceren wordt in de Verduurzamingsagenda Verpakkingen opgenomen dat onderzoeken gedaan worden naar de verwerkingsketens van alle materialen, voor recycling, verbranding en voor andere verwerkingsmogelijkheden, dit is opgenomen in paragraaf 4.1 van de Verduurzamingsagenda. Dit laat de definitie van het meetpunt, zoals door de werkgroep bepaald en in lijn is met EU regelgeving, onverlet.

1.4.2 Hoogwaardigheid

Wij raden aan om meer inzicht in te geven in hoogwaardigheid en dit mee te nemen in het onderzoeksprogramma dat nu door het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken wordt opgezet. Het lijkt ons verstandig om de wetenschap hier een definitie voor te laten bepalen, zodat er in de toekomst een goede onafhankelijke basis voor verdere discussie is, waarbij eenieder hetzelfde uitgangspunt heeft. Op dit moment is hoogwaardigheid niet opgenomen in het Besluit en niet opgenomen in de Raamovereenkomst II. Het is slechts verwoord in het Addendum om daarmee de vergoedingen eenduidig te regelen.

[9] Meetpunt recycling, pagina 16, Basisdocument Monitoring Verpakkingen.

Inhoud

2 Inleiding

In de Raamovereenkomst Verpakkingen 2013-2022 zijn door het ministerie van Infrastructuur en Milieu (IenM), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het verpakkende bedrijfsleven (nieuwe) afspraken gemaakt over de monitoring van verpakkingen. In de Raamovereenkomst Verpakkingen is bepaald dat in een werkgroep wordt vastgesteld hoe het hergebruikpercentage wordt gemonitord. De werkgroep Monitoring staat onder leiding van het ministerie van IenM en bestaat uit vertegenwoordigers van gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven. Daarnaast is er een zogeheten stakeholdersgroep opgesteld, die drie keer bijeen is gekomen.

Dit alles heeft geleid tot het Conceptbasisdocument Monitoring Verpakkingen (2013-2022), versie 1.0 van 15 mei 2013 (Basisdocument Monitoring Verpakkingen). De werkgroep heeft dit document op 17 mei jl. aan het Kennisinstituut Duurzaam Verpakken (Kennisinstituut) gestuurd met de vraag of het bestuur van het Kennisinstituut hierover advies kan uitbrengen.

Reikwijdte van dit advies

Om tot een gedegen advies te komen heeft het Kennisinstituut een analyse gemaakt van het Basisdocument Monitoring Verpakkingen en de bijbehorende documentatie. In de analyse ligt de focus op het gevolgde proces, de inbreng door partijen en hetgeen met deze inbreng is gedaan.

Daarnaast is gekeken of de eenduidigheid van de meetpunten voldoende is verankert in het Basisdocument Monitoring Verpakkingen, omdat dit in het verleden tot veel complicaties en onduidelijkheden heeft geleid. De eenduidigheid is belangrijk voor de vraag of daadwerkelijk aan de gestelde normen wordt voldaan.

In haar brief aan het ministerie van IenM[10] heeft de VNG aandacht gevraagd voor de vraagstukken ten aanzien van het meetpunt en de hoogwaardigheid van recycling. De VNG geeft aan dat deze punten weliswaar buiten de reikwijdte van de Raamovereenkomst Verpakkingen vallen, maar verzoekt dit mee te nemen in dit advies.

Totstandkoming advies Basisdocument Monitoring Verpakkingen door het Kennisinstituut

Het Kennisinstituut heeft documentatie onderzoek gedaan, gesproken met leden van de werkgroep monitoring en heeft steekproefsgewijs de betrokken stakeholders geïnterviewd. In de tekst en voetnoten wordt aan deze bronnen gerefereerd.

---

[10] Bron: Brief van VNG aan Ministerie van I&M (d.d. 15-04-2013) betreft monitoring verpakkingen.

Kennisinstituut Duurzaam Verpakken

3 Totstandkoming Basisdocument Monitoring Verpakkingen

De werkgroep Monitoring staat onder leiding van het ministerie van IenM. Verder nemen vertegenwoordigers namens de gemeenten en het verpakkende bedrijfsleven deel. RWS Leefomgeving heeft de werkgroep geadviseerd en het uiteindelijke Basisdocument Monitoring Verpakkingen geschreven. De werkgroep heeft vanaf oktober 2012 gewerkt aan het Basisdocument Monitoring Verpakkingen. Het document is drie keer voorgelegd aan de stakeholdersgroep, bestaande uit vertegenwoordigers van alle materiaalorganisaties[11], afvalverwerkers, inzamelaars en recyclers. Tijdens het proces is de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) geraadpleegd en na de derde consultatie is het document ter beoordeling aan de ILT voorgelegd.

Zoals in de Raamovereenkomst afgesproken heeft de ILT gekeken naar de systematiek van de monitoring die op hoofdlijnen in het Basisdocument Monitoring Verpakkingen is beschreven, en die vervolgens getoetst op handhaafbaarheid. De ILT kan zich voor wat betreft de handhaafbaarheid voldoende vinden in deze versie van het Basisdocument Monitoring Verpakkingen. Maar moet nog wel een HUF-toets (handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid, fraudebestendigheid) doen op het moment dat het wordt opgenomen in het Besluit. Het Kennisinstituut gaat er met deze informatie vanuit dat de ILT in de HUF-toets bij de uitgangspunten van het Basisdocument Monitoring Verpakkingen geen opmerkingen meer heeft. De stakeholdersgroep wordt ook betrokken in het proces om het Basisdocument Monitoring Verpakkingen te verankeren in wetgeving.[12]

Na de beoordeling door de ILT is het bestuur van het Kennisinstituut gevraagd een advies te geven over het Basisdocument Monitoring Verpakkingen. De voorzitter van de werkgroep Monitoring heeft hiervoor het Conceptbasisdocument Monitoring Verpakkingen aan het Kennisinstituut gestuurd.

[11] Materiaalgeboden rechtspersoon die is opgericht vanuit de Nederlandse materiaal-/verwerkers met als doel onder andere uitvoering te kunnen geven aan het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton en het verrichten van alle handelingen die met het voorgaande verband houden of daartoe bevorderlijk kunnen zijn, alles in de ruimste zin.
[12] Deze alinea is gebaseerd op gesprekken met het Ministerie van IenM en RWS Leefomgeving.

4 Bevindingen

Na bestudering van het Basisdocument Monitoring Verpakkingen, de bijbehorende documentatie en naar aanleiding van gesprekken met stakeholders, zijn de bevindingen als volgt:

4.1 Proces

De leden van de werkgroep Monitoring geven aan dat zij het gevoel hebben dat de stakeholders de kans hebben gekregen om hun input te geven. Het proces dat gevolgd is om te komen tot dit Basisdocument Monitoring Verpakkingen heeft dit zo goed mogelijk geborgd, mede door het organiseren van stakeholderbijeenkomsten en door middel van bilaterale gesprekken.

De geconsulteerde stakeholders geven aan dat zij de kans hebben gekregen om hun input te leveren. Er is volgens hen goed geluisterd naar de praktische invulling door bedrijven. De werkgroep heeft zich goed ingeleefd in de situatie.

Over de samenstelling van de stakeholdersgroep is een opmerking geplaatst. Een lid van de groep vond het niet logisch dat er, naast vertegenwoordigers van overkoepelende organisaties, ook een vertegenwoordiger van een individueel bedrijf met een rol in de monitoring in de stakeholdergroep zitting had. Het ministerie heeft aangegeven dat het een bewuste keuze van de werkgroep was om dit bedrijf, vanwege zijn expertise, uit te nodigen.

Een aantal leden van de stakeholdersgroep geeft aan dat enkele van hun aandachtspunten niet altijd voldoende gemotiveerd zijn afgewezen. In deze gevallen ging het zowel om het meetpunt als om hoogwaardigheid. Deze twee onderwerpen worden verder behandeld in paragraaf 4.4.

Voor enkele stakeholders was de afronding van het proces niet duidelijk is. Er heeft geen terugkoppeling plaatsgevonden na de laatste bijeenkomst van de stakeholdersgroep. De leden van de stakeholdersgroep hebben het als een proces met een open eind ervaren. Verschillende stakeholders spraken uit dat zij de goede intenties van de werkgroep wel hebben gezien.

Bevindingen en conclusie

Na lezing van het Basisdocument Monitoring Verpakkingen en de bijbehorende documenten en na gesprekken met de werkgroepleden en de stakeholders, is het onze conclusie dat de grootste winst ten opzichte van de oude situatie is dat de diverse partijen nu in de werkgroep samenwerken en afspraken hebben gemaakt. Dit kan het resultaat en de betrouwbaarheid van de monitoring alleen maar ten goede komen.

Een andere conclusie uit de gesprekken is dat de stakeholders op diverse momenten hun input hebben kunnen leveren en daar tevreden over zijn, maar dat de stakeholders in hun ogen geen duidelijke terugkoppeling aan het eind van het proces hebben gekregen. We raden de werkgroep aan dit alsnog te doen en zorg te dragen voor een evaluatiemoment met de stakeholders. Daarnaast is het zinvol alle leden van de stakeholdersgroep een procesbeschrijving en planning van de resterende stappen te verstrekken.

4.2 Eenduidigheid van meetbaarheid

Eenduidigheid van meetbaarheid betekent dat het voor iedereen inzichtelijk en controleerbaar is dat het gestelde doel behaald is. In het Basisdocument Monitoring Verpakkingen is dat als volgt aangepakt: de uitgangspunten zijn beschreven evenals de rollen, verantwoordelijkheden en rapportageverplichtingen die de basis vormen voor het monitoringsprotocol. Zij worden stuk voor stuk toegelicht.

4.2.1 Uitgangspunten

Om tot een eenduidig document te komen heeft de werkgroep Monitoring er voor gekozen de uitgangspunten te gebruiken die in het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP2)[13] worden gehanteerd. Deze uitgangspunten zijn als volgt geformuleerd:

- *Er worden alleen gegevens verzameld die nodig zijn voor de onderbouwing, legitimatie en evaluatie, en om te voldoen aan alle (inter)nationale rapportageverplichtingen. Er worden geen gegevens verzameld waar vervolgens niets mee wordt gedaan.*
- *Het uitgangspunt is dat elk gegeven slechts éénmaal wordt verstrekt.*
- *De monitoringgegevens moeten onafhankelijk, transparant, betrouwbaar en verifieerbaar zijn:*
  - *de definities zijn eenduidig, hetgeen inhoudt dat definities voor één uitleg vatbaar zijn*
  - *de verzamelmethoden en gegevensbewerkingen zijn controleerbaar en reproduceerbaar*
  - *het meetpunt in de keten is eenduidig vastgelegd*
  - *de verantwoordelijkheden met betrekking tot de consistentie, beschikbaarheid en verwerking van de gegevens zijn eenduidig beschreven*
  - *de structuur van de informatiestromen is eenduidig beschreven.*

Van elk van de LAP2-uitgangspunten is aangegeven op welke wijze deze terugkomen in het Basisdocument Monitoring Verpakkingen:

Uitgangspunt	Bevinding
Er worden alleen gegevens verzameld die nodig zijn voor de onderbouwing, legitimatie en evaluatie, en om te voldoen aan alle (inter)nationale rapportageverplichtingen. Er worden geen gegevens verzameld waar vervolgens niets mee wordt gedaan.	Door middel van de vraagstelling in de vorm van tabellen wordt duidelijk welke gegevens opgevraagd worden. Een voorstel van een van de stakeholders om meer gegevens op te vragen, buiten de gegevens die nodig zijn voor onderbouwing, legitimatie, en om te voldoen aan alle (inter)nationale rapportageverplichtingen, is afgewezen met als argumentatie dat artikel 13 en 14 van het Besluit Verpakkingen het uitgangspunt van de informatievergaring zijn[14]. Nu de werkgroep heeft aangegeven alleen gegevens op te vragen die noodzakelijk zijn en geen gegevens op te vragen die voor de monitoring niet noodzakelijk zijn, is deze motivering voldoende. Overigens past dit ook in het regeringsbeleid om de

[13] http://www.lap2.nl/beleidskader.asp?i=34

[14] Bron: Verslag bijeenkomst stakeholders monitoring verpakkingsmaterialen (d.d. 6-11-2012).

	administratieve lasten voor bedrijven te minimaliseren.
Het uitgangspunt is dat elk gegeven slechts éénmaal wordt verstrekt.	Op de meeste punten is er maar één partij die de gegevens levert, waardoor de kans zeer groot is dat het gegeven eenmaal verstrekt wordt. Op het punt van de logistieke hulpmiddelen zouden producenten en importeurs het in de opgaaf bij Stichting Afvalfonds Verpakkingen kunnen opgeven en het bij de uitvraag logistieke hulpmiddelen door de materiaalorganisaties nogmaals opgeven. Dat kan leiden tot dubbeltellingen.
De monitoringgegevens moeten onafhankelijk, transparant, betrouwbaar en verifieerbaar zijn:	De term onafhankelijk is van toepassing op de partij die controleert, niet op de gegevens, omdat alle gegevens van vertegenwoordigers van partijen komen. Een zo goed mogelijk doorlopen proces, met ingebouwde checks en balances, accountantscontroles en een onafhankelijke controle door de ILT levert een betrouwbaar procesresultaat op. De meetgegevens moeten betrouwbaar en verifieerbaar zijn en door een onafhankelijke partij gecontroleerd. Het lijkt ons zinvol deze nuancering op te nemen, zodat er geen discussie kan ontstaan over de term onafhankelijk.
- de definities zijn eenduidig, hetgeen inhoudt dat definities voor één uitleg vatbaar zijn	Van alle definities is de bron genoemd. De definities zijn of gebaseerd op Europese of op Nederlandse wetgeving. Eén definitie is conform de invulling van de Belastingdienst, met deze definitie is een aantal jaren de opgaaf door bedrijven gedaan. De leden van de werkgroep hebben daar waar niets geregeld was, aanvullend een definitie vastgesteld. Dat komt de eenduidigheid ten goede en is een verbetering ten opzicht van voorgaande jaren omdat het expliciet geaccepteerd is.
- de verzamelmethoden en gegevensbewerkingen zijn controleerbaar en reproduceerbaar	De verzamelmethoden en de oorspronkelijke gegevens zijn in te zien door het bevoegd gezag. Er is opgenomen dat in de rapportages duidelijk moet zijn wat feitelijke metingen zijn en wat aannames. In een richtlijn in het document is opgenomen hoe met aannames moet worden omgegaan. Er wordt met aannames gewerkt als weging niet mogelijk is. Dat moet vervolgens onderbouwd worden. Voor de onderbouwing

	van aannames is een protocol opgesteld hoe om te gaan met aannames. Die mogen bestaan uit een indicator/kental, extrapolatie of een expert guess (dit is ook de voorkeursvolgorde). Bij elk van de mogelijkheden is beschreven wanneer dit gebruikt mag worden en welke aanvullende rapportage daarbij hoort. Jaar-op-jaar aannames moeten elke vijf jaar geactualiseerd worden en in elk geval voor 1 januari 2015. Een kental is bijvoorbeeld de verdeling tussen de hoeveelheid verpakkingen en niet-verpakkingen bij papier en karton. Dit maakt dat de verzamelmethoden en gegevensbewerkingen controleerbaar en reproduceerbaar zijn. Ook worden er betrouwbaarheidsanalyses bij het gerapporteerde gegeven gevraagd.
- het meetpunt in de keten is eenduidig vastgelegd	Voor het meetpunt in de keten is aangesloten bij de Europese richtlijn 2005/270/EG. Dit geldt voor alle materialen. Zie verder paragraaf 4.4.1 van dit advies.
- de verantwoordelijkheden met betrekking tot de consistentie, beschikbaarheid en verwerking van de gegevens zijn eenduidig beschreven	Er is duidelijk omschreven wie de adressant is van elk van de informatiestromen (preventie, op de markt, inzameling en verwerking verpakkingsafval).
- de structuur van de informatiestromen is eenduidig beschreven.	Zie hiervoor het schema in paragraaf 4.2.2. Voor alle informatiestromen waarover gerapporteerd moet worden (preventie, op de markt, inzameling en verwerking verpakkingsafval) is dezelfde structuur aangehouden.

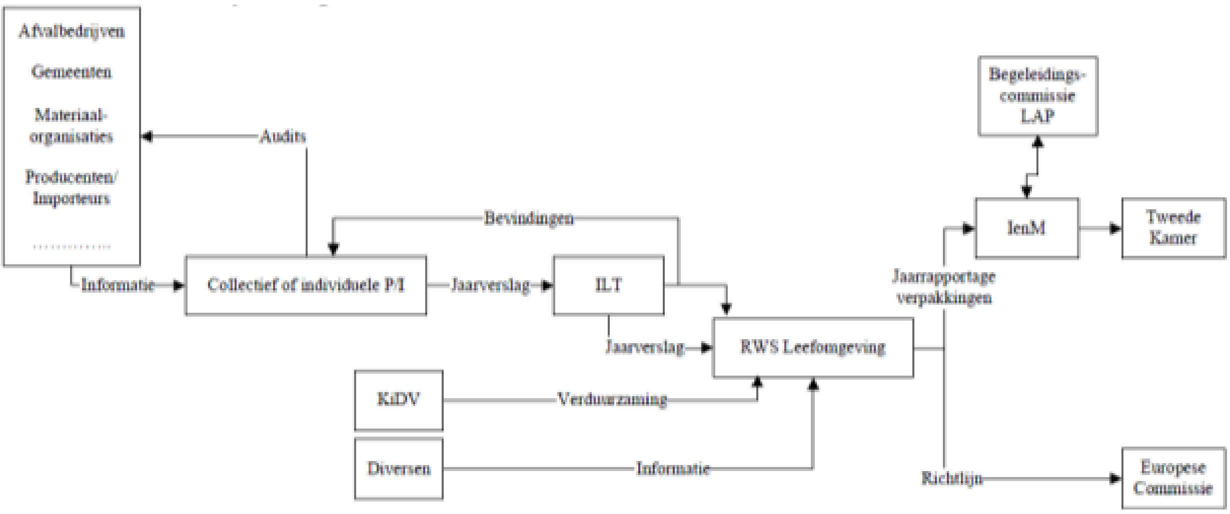
Tabel 1 Uitgangspunten en bevindingen

Bevindingen en conclusie

Door aan te sluiten bij de uitgangspunten van het LAP2 is er consistentie in regelgeving. De enige opmerking daaromtrent gaat over invulling van de definitie 'onafhankelijk'. Bij monitoringsgegevens worden de gegevens aangeleverd door de belanghebbende partij, waardoor ze per definitie niet onafhankelijk zijn. Belangrijk is dat de belanghebbende partij ze verifieerbaar en transparant overlegt en dat de gegevens betrouwbaar zijn. Een derde partij zal de gegevens controleren en een accountantsverklaring afgeven. De Inspectie voor Leefomgeving en Transport is vervolgens de onafhankelijke partij die de gegevens toetst. Door deze uitleg aan de definitie te geven, kan er geen verwarring ontstaan over de term onafhankelijk.

4.2.2 Rollen en verantwoordelijkheden

De rollen en verantwoordelijkheden zijn benoemd. In onderstaande afbeelding uit het Basisdocument Monitoring Verpakkingen zijn alle informatiestromen beschreven.



Figuur 1 Schematische weergave van de rapportages en activiteiten van verschillende partijen betrokken bij de handhaving en monitoring van verpakkingen (bron: Basisdocument Monitoring Verpakkingen pag. 30)

De rollen en verantwoordelijkheden worden als volgt beschreven in het Basisdocument Monitoring Verpakkingen:

Activiteiten in het kader van de rapportage(s) voor het Besluit
Ten behoeve van de rapportage(s) in het kader van het Besluit:

- *verzamelen de producenten of importeurs (individueel of via een collectief) informatie over preventie, op de markt gebrachte verpakkingen, de inzameling en het beheer van het ingezamelde verpakkingsafval bij producenten of importeurs, gemeenten, afvalbedrijven en/of materiaalorganisaties*
- *laten de producenten of importeurs de aangeleverde informatie controleren via audits*
- *rapporteren de producenten of importeurs jaarlijks via een, door een accountant goedgekeurd, jaarverslag aan de ILT.*

Activiteiten in het kader van de toezicht op de naleving van het Besluit
Ten behoeve van het toezicht op de naleving van het Besluit:

- *onderzoekt de ILT de gerapporteerde jaarverslagen*
- *toetst de ILT de gerapporteerde gegevens in de praktijk bij de producenten of importeurs en de primaire gegevensverstrekkers*
- *oordeelt de ILT per normadressant of het Besluit wel of niet nageleefd is*
- *koppelt de ILT de bevindingen terug per normadressant en, afhankelijk van de bevindingen, geaggregeerd via de bewindspersoon aan de Tweede Kamer.*

Activiteiten in het kader van de monitoring van verpakkingen
Ten behoeve van de monitoring van verpakkingen:

- *stuurt de ILT de ontvangen jaarverslagen door naar RWS Leefomgeving*
- *koppelt de ILT de bevindingen over de naleving van het Besluit terug aan RWS Leefomgeving*
- *rapporteert het KiDV over de voortgang bij de verduurzaming van de verpakkingsketen*
- *verzamelt RWS Leefomgeving alle benodigde informatie om inzicht te geven in de voortgang van ontwikkelingen op het dossier verpakkingen*
- *rapporteert RWS Leefomgeving jaarlijks integraal en transparant over alle bevindingen rond verpakkingen in een Jaarrapportage Afvalbeheer Verpakkingen aan het Ministerie van IenM (die dit vervolgens gebruikt voor het informeren van de Tweede Kamer)*

- *bespreekt het Ministerie van IenM de vastgestelde Jaarrapportage Afvalbeheer Verpakkingen in de begeleidingscommissie LAP ten behoeve van mogelijke beleidsmatige afwegingen*
- *rapporteert RWS Leefomgeving jaarlijks, na goedkeuring van het Ministerie van IenM, aan de Europese Commissie over de Richtlijn.*

Bevindingen en conclusie

Onze bevinding is dat de schematische weergave van de rapportages en activiteiten van verschillende betrokken partijen[15] onduidelijkheid oplevert. Dat komt doordat RWS Leefomgeving als losse partij is benoemd, waar alle partijen verantwoording aan af moeten leggen. Ons inziens is het ministerie van Infrastructuur en Milieu degene aan wie alle partijen verantwoording af moeten leggen en die op haar beurt verantwoording moet afleggen aan de Tweede Kamer. RWS Leefomgeving is de uitvoerende partij van het ministerie van IenM en krijgt deze opdracht vanwege haar expertise. Het schema en de procesbeschrijving zouden aangepast moeten worden om dit te verduidelijken.

Volgens het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton (het Besluit) is Stichting Afvalfonds Verpakkingen als normadressant eindverantwoordelijk namens de producenten en importeurs.[16] Deze rol moet steviger verankerd zijn in het Besluit. Het is van belang dat de betrokken partijen (afvalbedrijven, Gemeenten, Materiaalorganisaties, Producenten en importeurs van verpakte producten) juiste en volledige gegevens ter beschikking stellen aan Stichting Afvalfonds Verpakkingen, zodat zij haar verantwoordelijkheid kan nemen. Onduidelijk is nu of het Afvalfonds voldoende middelen heeft of krijgt om de juiste en volledige gegevens van partijen te verkrijgen. Ons advies is om hier duidelijke afspraken over te maken en die dan vast te leggen in een wettelijk kader, zoals al is afgesproken in Raamovereenkomst II. [17]

[15] Figuur 1 in dit document en figuur 5.1 Basisdocument Monitoring Verpakkingen pag.30.

[16] Zoals vastgesteld in de Wijzing van het Besluit beheer verpakkingen en papier en karton d.d. 9 januari 2013.

[17] Raamovereenkomst tussen I&M, het verpakkende bedrijfsleven en de VNG over de aanpak van de dossiers verpakkingen en zwerfafval voor de jaren 2013 t/m 2022, artikel 13 Monitoring.

4.2.3 Rapportageverplichtingen

Het moment van rapporteren wordt in het Basisdocument Monitoring Verpakkingen als volgt omschreven:

In de jaarlijkse rapportage (in het jaar t) worden de hoeveelheden gerapporteerd voor de twee voorgaande kalenderjaren:

- *over t-1 moet de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen zoals bekend vanuit de administratie op 1 juli van het jaar t worden opgenomen*
- *over t-2 moet de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen zoals bekend vanuit de administratie op 1 juli van het jaar t worden opgenomen.*

Dit wordt door ons als volgt uitgelegd:

Er wordt elk jaar voor 1 augustus gerapporteerd over de gegevens zoals op 1 juli bekend in de desbetreffende administraties. Er wordt ook gerapporteerd over het jaar daarvoor. Als voorbeeld: voor 01-08-2015 wordt er gerapporteerd over het jaar 2014. Hiervoor worden de gegevens over 2014 gebruikt die op 01-07-2015 bekend zijn in de desbetreffende administraties. Daarnaast wordt er voor 01-08-2015 over 2013 een correctie gegeven van de gegevens die in 2014 reeds gerapporteerd zijn. Ook hier worden de gegevens over 2013 gebruikt die op 01-07-2015 bekend zijn in de desbetreffende administraties.

Bevindingen en conclusie

De manier van rapporteren met een vast moment waarop correcties uitgevoerd worden draagt bij aan de betrouwbaarheid. Dit is een verbetering ten opzichte van de oude situatie. Daarnaast beantwoordt het aan de oproep van een van de stakeholders om te leren van de situatie ten tijde van de Commissie Verpakkingen.[18]

[18] Bron: Verslag bijeenkomst stakeholders monitoring verpakkingsmaterialen (d.d. 6-11-2012).

4.2.4 In te vullen gegevens

Diverse partijen, zoals benoemd in figuur 1, moeten op verschillende momenten in de keten gegevens aanleveren. Er zijn vier rapportagepunten in de keten:

- Preventie – dit onderwerp komt terug in paragraaf 4.3.
- Op de markt gebracht – het moment waarop een producent en/of importeur voor het eerst de verpakking ter beschikking stelt of invoert voor de Nederlandse markt.
- Ingezameld of nagescheiden - het eerste weegmoment na de inzameling van gescheiden aangeboden verpakkingsafval en/of direct na de nascheiding (ofwel bij de afvoer van nascheidingsproducten).
- Verwerkt verpakkingsafval - de door een onafhankelijke instantie periodiek geijkte weegbrug van of in opdracht van de inrichting voor het recyclen van het verpakkingsafval.

Voor elk van de rapportagepunten is een aparte tabel opgesteld. De eerste tabel betreft de 'op de markt' gegevens (tabel 2). Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen de gegevens van onderdrempelige bedrijven, bovendrempelige bedrijven en logistieke hulpmiddelen. Voor elk van de gegevens wordt gevraagd hoeveel bedrijven het betreft, of het een feitelijk meting betreft of dat het een aanname[19] betreft. In de toelichting wordt duidelijk dat met behulp van deze tabel per verpakkingsmateriaal gerapporteerd moet worden, uit de tabel zelf blijkt dit niet. Er wordt gevraagd naar het jaar van opgaaf en jaar ervoor[20].

Tabel 9.1 Hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen

	t-1			t-2		
	Aantal bedrijven	Totaal op de markt gebrachte verpakkingen [ton]		Aantal bedrijven	Totaal op de markt gebrachte verpakkingen [ton]	
		Feitelijke meting	Aanname		Feitelijke meting	Aanname
Onderdrempelige bedrijven						
Bovendrempelige bedrijven						
Logistieke hulpmiddelen[32]						
Totaal						

Tabel 2 Tabel 9.1. uit het Basisdocument Monitoring Verpakkingen

De volgende tabel betreft de hoeveelheid gescheiden ingezameld en nagescheiden verpakkingsmateriaal (tabel 3). Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende verpakkingsmaterialen (glas, papier, kunststoffen, metalen, hout en overig). Voor elk van de materialen wordt gevraagd de hoeveelheid verpakkingsmateriaal gescheiden ingenomen en de hoeveelheid verpakkingsmateriaal verkregen door inname en nascheiding te rapporteren. Hier wordt niet gevraagd om aan te geven welke gegevens gebaseerd zijn op feitelijke metingen en welke op aannames, dit wordt in het Basisdocument Monitoring Verpakkingen wel toegelicht.

---

[19] Zie tabel 1, paragraaf 4.2.1 de reactie bij uitgangspunt "de verzamelmethoden en gegevensbewerkingen zijn controleerbaar en reproduceerbaar" voor meer toelichting rondom aannames.
[20] Zie voor een toelichting paragraaf 4.2.3 Rapportageverplichtingen.

Tabel 10.1 Hoeveelheid gescheiden ingezameld en nagescheiden verpakkingsafval

Materiaal	t-1		t-2	
	Hoeveelheid verpakkingsafval gescheiden ingenomen (ton)	Hoeveelheid verpakkingsafval verkregen door inname en nascheiding (ton)	Hoeveelheid verpakkingsafval gescheiden ingenomen (ton)	Hoeveelheid verpakkingsafval verkregen door inname en nascheiding (ton)
Glas				
Papier				
Kunststoffen				
Metalen				
Hout				
Overig:				
....				
Totaal				

Tabel 3 Tabel 10.1 uit het Basisdocument Monitoring Verpakkingen

De laatste twee tabellen betreffen de hoeveelheid verwerkt verpakkingsafval (tabel 4). Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen de verschillende verpakkingsmaterialen (glas, papier, kunststoffen, metalen, hout en overig). Voor elk van de materialen wordt gevraagd de hoeveelheid afval in recycling, energieterugwinning en totaal aan nuttige toepassing te rapporteren. Hier wordt niet gevraagd om aan te geven welke gegevens gebaseerd zijn op feitelijke metingen en welke op aannames, dit wordt in het Basisdocument Monitoring Verpakkingen wel toegelicht.

Tabel 11.1 Hoeveelheid verwerkt verpakkingsafval in t-1

Materiaal	Hoeveelheid afval (ton)		
	Recycling	Energieterugwinning	Totaal aan nuttige toepassing
Glas			
Papier			
Kunststoffen			
Metalen			
Hout			
Overig:			
....			
Totaal			

Tabel 11.2 Hoeveelheid verwerkt verpakkingsafval in t-2

Materiaal	Hoeveelheid afval (ton)		
	Recycling	Energieterugwinning	Totaal aan nuttige toepassing
Glas			
Papier			
Kunststoffen			
Metalen			
Hout			
Overig:			
....			
Totaal			

Tabel 4 Tabellen 11.1 en 11.2 uit het Basisdocument Monitoring Verpakkingen

Bevindingen en conclusie

In tabel 9.1 uit het Basisdocument Monitoring Verpakkingen[21] wordt een duidelijk onderscheid gemaakt tussen feitelijke metingen en aannames. In de tabellen 10.1[22], 11.1 en 11.2[23] uit het Basisdocument Monitoring Verpakkingen wordt dit onderscheid niet gemaakt. Door de werkgroep is

[21] Tabel 2 in dit document.
[22] Tabel 3 in dit document.
[23] Tabel 4 in dit document.

aangegeven dat dit voor de leesbaarheid gedaan is. Ons advies is om dit ook in de tabel terug te laten komen, zodat dit voor eenieder duidelijk is wat een meting als gevolg van een weging is en wat als gevolg van een aanname. In genoemde tabel 9.1 zou voor de volledigheid duidelijk moeten worden dat het om de rapportage per materiaal gaat.

4.2.5 Activiteiten voor de korte termijn

Op het gebied van gegevensverzameling zijn er twee onderwerpen die extra aandacht vragen. Zowel het meten van de hoeveelheid logistieke hulpmiddelen die op de markt komen en de hoeveelheid verpakkingen die door onderdrempelige bedrijven worden gezet. Beiden zijn weliswaar gevrijwaard van verpakkingenbelasting/afvalbeheersbijdrage, maar zijn een onderdeel van de totale hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen. In het Basisdocument Monitoring Verpakkingen worden ze al benoemd als aandachtspunt, maar in het kader van eenduidigheid wil het Kennisinstituut nogmaals het belang benadrukken.

<u>Logistieke hulpmiddelen</u>
Op het gebied van eenduidigheid van meetbaarheid zijn de logistieke hulpmiddelen een aandachtspunt. Rondom de monitoring van logistieke hulpmiddelen wordt nog aangesloten bij de situatie zoals dat bij de verpakkingenbelasting gebruikelijk was. Ons advies is om zo snel mogelijk te komen tot één methode per materiaalstroom, met als basis de uitgangspunten van LAP2, voor het in kaart brengen van de logistieke hulpmiddelen. Zodat het aantal gebruikte methoden en het aantal gebruikte bronnen gereduceerd wordt. Bijzonder aandachtspunt daarbij zijn de mogelijke dubbeltellingen met andere metingen ten aanzien van de monitoring verpakkingen, dit moet met behulp van de methode uitgesloten worden. De wens voor één methode wordt ook uitgesproken in de oplegnotitie[24] bij het Basisdocument Monitoring Verpakkingen.

<u>Onderdrempelige bedrijven</u>
Een ander aandachtspunt is te komen tot een eenduidige meting van de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen door bedrijven die onder de 50.000kg op de markt gebrachte verpakkingen vallen. Afgesproken is dat Stichting Afvalfonds Verpakkingen een methodiek opstelt met als doel het verkrijgen van een betrouwbaar beeld van de hoeveelheid verpakkingen die door onderdrempelige bedrijven op de markt is gebracht.

Bevindingen en conclusie
Zowel het meten van de hoeveelheid logistieke hulpmiddelen die op de markt komen als de hoeveelheid verpakkingen die door onderdrempelige bedrijven op de markt worden gezet, worden in de oplegnotitie monitoring verpakkingen van het ministerie van IenM al benoemd als aandachtspunt. In het kader van eenduidigheid wil het Kennisinstituut dat nogmaals benadrukken.

Voor de eenduidigheid van meetbaarheid is het vooral van belang dat er één methode per materiaalstroom voor de logistieke hulpmiddelen is, waarbij dubbeltellingen voorkomen worden. Het

[24] Bron: Oplegnotitie monitoring verpakkingen opgesteld door IenM.

is aan de werkgroep Monitoring om te bepalen hoe ze dat doen, het advies is om het zo snel mogelijk te doen.

Ook voor de door Stichting Afvalfonds Verpakkingen op te stellen methodiek voor het in kaart brengen van de hoeveelheid op de markt gebrachte verpakkingen door onderdrempelige bedrijven raadt het Kennisinstituut aan dit zo snel mogelijk op te stellen en in praktijk te brengen.

4.3 Preventie

Er wordt in het Basisdocument Monitoring Verpakkingen samenhang gebracht in de reeds bestaande essentiële eisen voorvloeiend uit de Richtlijn verpakkingen en de Verduurzamingsagenda, zoals opgenomen in Raamovereenkomst II. De essentiële eisen zijn individueel georiënteerd. Als de bedrijven zijn aangesloten bij een collectief, dan verloop de rapportage via dat collectief.

In de Verduurzamingsagenda van het Kennisinstituut worden preventieplannen op brancheniveau genoemd. Deze worden opgesteld door de branches. Binnen branches worden hoogst haalbare doelen opgesteld; de route er naar toe komt in het preventieplan.

In principe moet elke producent of importeur er individueel voor zorgen dat uiteindelijk de preventieplannen er komen en de doelen worden gehaald. Echter als een producent importeur zich heeft aangesloten bij een collectief, dan is dat collectief verantwoordelijk, maar daarnaast blijft de individuele verantwoordelijkheid bestaan.

Bevindingen en conclusie

De systematiek van individuele verantwoordelijkheid en collectieve verantwoordelijkheid voor preventie lijkt goed te zijn. Aanbeveling is wel om ook hier in het Besluit tot heldere definities te komen en de verschillende rollen goed te verwoorden, zodat duidelijk is waar de verantwoordelijkheden liggen.

4.4 Meetpunt en hoogwaardigheid

Een van de belangrijke punten in het document is de eenduidigheid op het gebied van het meetpunt in de keten van meten van recycling. Hier is in het verleden veel discussie over geweest. De Vereniging Nederlandse gemeenten (VNG) heeft hierover een brief naar het ministerie van IenM gestuurd[25] en expliciet aan het Kennisinstituut gevraagd hier goed naar te kijken, evenals naar hoogwaardigheid van recycling.

4.4.1 Meetpunt

Er is in het Basisdocument Monitoring Verpakkingen voor gekozen om aan te sluiten bij het meetpunt zoals beschreven in Richtlijn 2005/270/EG. De definitie luidt: '*Het gewicht van het teruggewonnen of gerecycleerde verpakkingsafval is de inbreng van het verpakkingsafval in een daadwerkelijk recyclings- of terugwinningsproces. Wanneer de productie van een sorteerinstallatie zonder significant verlies in een daadwerkelijk recyclings- of terugwinningsproces wordt ingebracht, is het aanvaardbaar deze productie als het gewicht van het teruggewonnen of gerecycleerde verpakkingsafval te beschouwen*.' De gangbare praktijk bij de invulling van de Richtlijn in Europa is te meten na sortering, door middel van inwegen door de recycler.

Bevindingen en conclusie

Ons advies is om het meetpunt zoals beschreven toe te passen, omdat het aansluit bij de gangbare praktijk in de Europese Unie. Zoals eerder aangegeven is eenduidigheid over manieren van meten belangrijk. Dit meetpunt maakt dat er een benchmark met andere landen kan worden gemaakt en daarnaast zijn de recycledoelstellingen vastgesteld met dit meetpunt als uitgangspunt. Wanneer er vanuit de Europese Unie andere instructies komen, moet daar uiteraard aan worden voldaan, om dezelfde redenen als hiervoor beschreven.

Vanuit het oogpunt van eenduidigheid onderschrijft het Kennisinstituut de gemaakte afspraken[26] en vindt het een verbetering ten opzichte van de voorgaande situatie, waarbij over het meetpunt discussie was. Om de verliezen in alle ketens in beeld te krijgen en waar mogelijk te reduceren wordt in de Verduurzamingsagenda opgenomen dat onderzoeken gedaan worden naar de verwerkingsketens van alle materialen, voor recycling, verbranding en voor andere verwerkingsmogelijkheden, dit is opgenomen in paragraaf 4.1 van de Verduurzamingsagenda. Dit laat de definitie van het meetpunt, zoals door de werkgroep bepaald en in lijn is met EU regelgeving, onverlet.

[25] Bron: Brief van VNG aan Ministerie van IenM (d.d. 15-04-2013) betreft monitoring verpakkingen.
[26] Meetpunt recycling, pagina 16, Basisdocument Monitoring Verpakkingen.

4.4.2 Hoogwaardigheid

Een ander belangrijk punt en ook een specifieke vraag van de VNG betreft de definitie hoogwaardigheid van recycling. [27] Dit is een punt van discussie en er is ook meerdere malen in de Kamer over gesproken. Hier is geen eenduidig antwoord op te geven, zonder dat er wetenschappelijk onderzoek naar is gedaan.

Bevindingen en conclusie

Wij raden aan om meer inzicht in te geven in hoogwaardigheid en dit mee te nemen in het onderzoeksprogramma dat nu door het Kennisinstituut wordt opgezet. Het lijkt ons verstandig om de wetenschap hier een definitie voor te laten bepalen, zodat er in de toekomst een goede onafhankelijke basis voor verdere discussie is, waarbij eenieder hetzelfde uitgangspunt heeft. Op dit moment is hoogwaardigheid niet opgenomen in het Besluit en niet opgenomen in de Raamovereenkomst II. Het is slechts verwoord in het Addendum om daarmee de vergoedingen eenduidig te regelen.

[27] Bron: Brief van VNG aan Ministerie van I&M (d.d. 15-04-2013) betreft monitoring verpakkingen.